

1. สภาพทั่วไปและความสำคัญของปัญหา

ประเทศไทยเริ่มปกครองด้วยระบอบประชาธิปไตยในปี พ.ศ. 2475 โดยในระยะแรกมิได้กำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองและเมื่อได้รับเลือกตั้งแล้วก็ไม่มีข้อบังคับให้ต้องสังกัดพรรคการเมือง จนในการเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในปี พ.ศ. 2512 มีผู้ลงสมัครรับเลือกตั้งแบบไม่สังกัดพรรคเป็นจำนวนมากได้รับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร และรวมตัวกันจัดตั้งพรรคการเมืองขึ้น โดยใช้ชื่อว่า “พรรคอิสระ” ซึ่งสมาชิกพรรคไม่ได้มีอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกัน แต่เป็นการรวมตัวกันเพื่อต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองเป็นหลัก การต่อรองผลประโยชน์ทางการเมืองของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระเหล่านี้ส่งผลให้เกิดความวุ่นวายทางการเมือง ทำให้รัฐบาลขาดเสถียรภาพเนื่องจากไม่สามารถควบคุมสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรได้ จนในที่สุดรัฐบาลซึ่งนำโดยจอมพลถนอม กิตติขจรก็ได้ทำการปฏิวัติรัฐประหารตัวเอง

ในการร่างรัฐธรรมนูญฉบับปี พ.ศ. 2517 ผู้ร่างรัฐธรรมนูญจึงนำบทเรียนจากเหตุการณ์ทางการเมืองช่วงปี พ.ศ. 2512 มาสร้างข้อกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง และการขาดจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองมีผลให้ขาดคุณสมบัติของการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย นับแต่นั้นเป็นต้นมารัฐธรรมนูญทุกฉบับได้กำหนดหลักการเหล่านี้ไว้ในรัฐธรรมนูญมาโดยตลอด

จนในรัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 นอกจากจะกำหนดให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองแล้ว ยังกำหนดเพิ่มเติมให้ผู้สมัครต้องสังกัดพรรคการเมืองพรรคใดพรรคหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวเป็นเวลาอย่างน้อย 90 วัน¹ อีกด้วย ซึ่งเจตนารมณ์ของผู้ร่างรัฐธรรมนูญฉบับนี้ประสงค์ให้พรรคการเมืองมีความเข้มแข็ง อันจะทำให้รัฐบาลมีเสถียรภาพสามารถบริหารราชการได้อย่างราบรื่นอันเป็นความประสงค์ดี แต่ผลที่เกิดขึ้นก็คือทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรขาดความเป็นอิสระไม่สามารถปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนปวงชน

¹ รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 มาตรา 107 (4) “...เป็นสมาชิกพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งแต่เพียงพรรคเดียวนับถึงวันสมัครรับเลือกตั้งเป็นเวลาติดกันไม่น้อยกว่าเก้าสิบวัน...”

ชาวไทยได้อย่างเต็มที่ เนื่องจากต้องคอยปฏิบัติตามมติของพรรคการเมือง การขัดมติพรรคการเมืองอาจทำให้ถูกขับออกจากพรรคส่งผลให้ขาดจากความเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎร² หรืออาจไม่ได้รับคัดเลือกให้เป็นผู้สมัครของพรรคในการเลือกตั้งครั้งต่อไป ดังนั้นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรจึงปฏิบัติตามมติพรรคอย่างเคร่งครัด จนไม่ได้คำนึงถึงการปฏิบัติหน้าที่เป็นผู้แทนของปวงชนชาวไทย เรื่องดังกล่าวนี้เห็นได้ชัดในรัฐบาลของพันตำรวจโท ดร.ทักษิณ ชินวัตร ตั้งแต่ปี พ.ศ.2544 - 2548 ซึ่งเป็นรัฐบาลเสียงข้างมากพรรคเดียว สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรปฏิบัติตามมติพรรคการเมืองอย่างเคร่งครัด เห็นได้จากการผ่านร่างกฎหมายที่น่าเสียดายโดยคณะรัฐมนตรีเป็นไปโดยง่าย หรือแม้แต่การอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีว่าการกระทรวงคมนาคม (นายสุริยะ จึงรุ่งเรืองกิจ) เรื่องทุจริตการจัดซื้อเครื่องตรวจจับวัตถุระเบิด (CTX) ซึ่งคณะกรรมการประสานงานพรรคร่วมรัฐบาล (วิปรัฐบาล) มีมติให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรของพรรคไทยรักไทยยกมือไว้วางใจตั้งแต่วันที่ 20 มิถุนายน 2548 ก่อนวันอภิปรายไม่ไว้วางใจในวันที่ 29 มิถุนายน 2548 ถึง 10 วัน มติวิปรัฐบาลดังกล่าวทำให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่สามารถจะใช้วิจรรณญาณของตนเองเพื่อพิจารณาความถูกต้องได้ ส่งผลให้ความเป็นผู้แทนปวงชนของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสูญสิ้นไป กลายเป็นผู้แทนพรรคการเมือง

อันที่จริงแล้วการมีพรรคการเมืองเป็นสิ่งที่จำเป็นในการปกครองระบอบประชาธิปไตย โดยทางผู้แทน เพราะนอกจากประชาชนจะเป็นผู้เลือกสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว การมีพรรคการเมืองทำให้ประชาชนสามารถเลือกนโยบายของประเทศได้อีกด้วย แต่การเสริมสร้างความเข้มแข็งของพรรคการเมืองโดยการให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองเป็นสิ่งที่ไม่ถูกต้องและเหมาะสมหรือไม่เป็นประเด็นที่ต้องศึกษาต่อไปในวิทยานิพนธ์นี้

² รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ.2540 มาตรา 118 “สมาชิกภาพของสมาชิกสภา ผู้แทนราษฎรสิ้นสุดลงเมื่อ ...

(8) ลาออกจากพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกหรือพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิกมีมติด้วยคะแนนเสียงไม่น้อยกว่าสามในสี่ของที่ประชุมร่วมคณะกรรมการบริหารของพรรคการเมืองและสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่สังกัดพรรคการเมืองนั้น ให้พ้นจากการเป็นสมาชิกของพรรคการเมืองที่ตนเป็นสมาชิก...”

2. วัตถุประสงค์ของการศึกษา

2.1 ต้องการหาคำตอบว่าการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้นก่อให้เกิดปัญหาใดบ้าง

2.2 ต้องการหาคำตอบว่าการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้นสามารถแก้ไขปัญหาการขาดเสถียรภาพของรัฐบาลได้หรือไม่

2.3 ต้องการหาคำตอบว่าการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้นสามารถแก้ไขปัญหาการขาดตัวได้หรือไม่ โดยเปรียบเทียบจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ย้ายพรรคก่อนการบังคับให้ต้องสังกัดพรรคการเมือง (ช่วงก่อนปี พ.ศ. 2517) กับภายหลังการบังคับให้สังกัดพรรคการเมือง (ช่วงปี พ.ศ. 2517 เป็นต้นมา)

2.4 ต้องการหาคำตอบว่าการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้นขัดกับหลักเสรีภาพในการปกครองระบอบประชาธิปไตยหรือไม่

2.5 ต้องการหาคำตอบว่าการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองนั้นขัดกับหลักการพื้นฐานของความเป็นผู้แทนหรือไม่

3. ขอบเขตในการศึกษา

ศึกษาถึงหลักทฤษฎีที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ ความหมาย องค์ประกอบและรูปแบบของการปกครองระบอบประชาธิปไตย หลักการพื้นฐานของการเป็นผู้แทนราษฎร และทฤษฎีต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง รวมทั้งศึกษาถึงการเมืองในต่างประเทศ เช่น อังกฤษ อเมริกา ฝรั่งเศส และเยอรมัน เพื่อเป็นข้อมูลในการศึกษาเปรียบเทียบต่อไป

นอกจากนี้ยังศึกษาถึงวิวัฒนาการการเมืองไทย โดยเน้นศึกษาใน 3 ส่วนสำคัญ คือ ส่วนแรก คือ ช่วงปี พ.ศ. 2475-2516 ซึ่งเป็นช่วงที่มีได้บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมือง ส่วนที่สอง คือ ช่วงปี พ.ศ. 2517-2539 ซึ่งเป็นช่วงที่บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง และส่วนที่สาม คือ ช่วงปี พ.ศ. 2540 เป็นต้นมาซึ่งเป็นช่วงที่บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเพียงพรรคเดียว เป็นเวลาอย่างน้อย 90 วัน

ส่วนแรก (พ.ศ. 2475-2516) เป็นช่วงที่มีได้บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมือง จะมุ่งเน้นศึกษาถึงเหตุการณ์ทางการเมืองที่นำไปสู่การกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง พร้อมทั้งสำรวจจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ย้ายพรรคการเมืองในช่วงเวลาดังกล่าวเพื่อเปรียบเทียบกับช่วงเวลาที่บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมือง

ส่วนที่สอง (พ.ศ. 2517-2539) เป็นช่วงที่บังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองและกำหนดให้การขาดจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองทำให้ขาดจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรด้วย เพื่อแก้ปัญหาการต่อรองผลประโยชน์ของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอิสระหรือสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ไม่ได้สังกัดพรรคการเมืองก่อนหน้านี้ โดยมุ่งเน้นศึกษาว่าการกำหนดให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรสังกัดพรรคการเมืองดังกล่าวสามารถแก้ไขปัญหาต่าง ๆ เช่น ปัญหาการย้ายพรรคของสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรเพื่อต่อรองผลประโยชน์ ปัญหาการขาดอุดมการณ์ทางการเมืองร่วมกันของพรรคการเมือง และปัญหาการขาดเสถียรภาพของรัฐบาลได้หรือไม่ โดยสำรวจจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ย้ายพรรคการเมืองในช่วงนี้

ส่วนที่สาม (พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา) ตั้งแต่รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย พ.ศ. 2540 เป็นต้นมา ซึ่งกำหนดบทบัญญัติเพิ่มเติมจากช่วงที่สอง คือ นอกจากจะบังคับให้สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองและกำหนดให้การขาดจากการเป็นสมาชิกพรรคการเมืองทำให้ขาดจากการเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรแล้ว ยังกำหนดเพิ่มเติมให้ผู้สมัครรับเลือกตั้งเป็นสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรต้องสังกัดพรรคการเมืองใดพรรคการเมืองหนึ่งเพียงพรรคเดียวเป็นเวลาอย่างน้อย 90 วันเพิ่มขึ้นมา เพื่อให้มีการเมืองได้มีเวลาศึกษานโยบายและอุดมการณ์ของพรรคการเมืองนั้น ๆ เป็นเวลาพอสมควร จากการกำหนดเช่นนี้ทำให้พรรคการเมืองสามารถครอบงำสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรอย่างเต็มรูปแบบ และเกิดปรากฏการณ์ทางการเมืองสำคัญ ๆ ขึ้นมากมาย เช่น มีการควมรวมพรรคการเมืองจนรัฐบาลกลายเป็นรัฐบาลพรรคเดียวมีเสียงข้างมากในสภา สามารถผ่านร่างกฎหมายต่าง ๆ เพื่อเอื้อประโยชน์ต่อรัฐบาลได้โดยง่าย รวมถึงการอภิปรายไม่ไว้วางใจรัฐมนตรีต่าง ๆ ด้วย ฉะนั้นประเด็นสำคัญที่ต้องทำการศึกษาในช่วงนี้นอกจากจำนวนสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรที่ย้ายพรรคแล้ว ยังต้องศึกษาถึงการควมรวมพรรคการเมืองว่ามีผลแตกต่างหรือไม่กับการซื้อตัวสมาชิกสภาผู้แทนราษฎรในช่วงปี พ.ศ. 2475 - 2512

ดังนั้นขอบเขตการศึกษาจึงครอบคลุมทั้งทฤษฎีต่าง ๆ ที่เกี่ยวข้อง การเมืองในต่างประเทศและข้อเท็จจริงทางการเมืองไทยตั้งแต่ปี พ.ศ. 2475 ถึงปัจจุบัน